KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.11.2012
COM(2012) 670 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE)

Plany gospodarowania wodami w dorzeczu

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2012) 379 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE)

Plany gospodarowania wodami w dorzeczu

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Za pośrednictwem ramowej dyrektywy wodnej[1] wprowadzono w 2000 r. nowe i ambitne cele dotyczące ochrony i przywracania ekosystemów wodnych jako podstawy zapewnienia długoterminowego zrównoważonego korzystania z wody przez ludzi, przedsiębiorstwa i przyrodę. Dzięki ramowej dyrektywie wodnej włączono do prawnie wiążącego instrumentu najważniejsze zasady zintegrowanego gospodarowania wodami w dorzeczu, łącząc gospodarczy i ekologiczny punkt widzenia w zakresie gospodarki wodnej.

Na mocy ramowej dyrektywy wodnej ustanowiono dla państw członkowskich program i harmonogram tworzenia planów gospodarowania wodami w dorzeczu do 2009 r. W planach tych trzeba było określić wszystkie działania, które mają zostać podjęte na obszarze dorzecza na potrzeby osiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej.

Wykonanie ramowej dyrektywy wodnej było od 2001 r. wspierane przez nieformalną współpracę w ramach wspólnej strategii wdrażania realizowanej przez dyrektorów zarządów gospodarki wodnej państw członkowskich i Komisję z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. W ramach wspólnej strategii wdrażania opracowano wytyczne i szereg dokumentów programowych. Jest to także wartościowa platforma wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk.

Niniejsze sprawozdanie Komisji z wykonania ramowej dyrektywy wodnej wymagane jest na mocy art. 18 dyrektywy i opiera się na przeprowadzonej przez Komisję ocenie planów gospodarowania wodami w dorzeczu zgłoszonych przez państwa członkowskie. Towarzyszą mu dokumenty robocze służb Komisji, które zawierają szczegółową ocenę planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Jest to jedna z podstaw komunikatu Komisji w sprawie „planu ochrony zasobów wodnych Europy".

2. GŁÓWNE ELEMENTY RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ

Najważniejszym celem ramowej dyrektywy wodnej jest uzyskanie dobrego stanu wszystkich jednolitych części wód do 2015 r. Obejmuje to cele uzyskania dobrego ekologicznego i chemicznego stanu wód powierzchniowych oraz dobrego stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych.

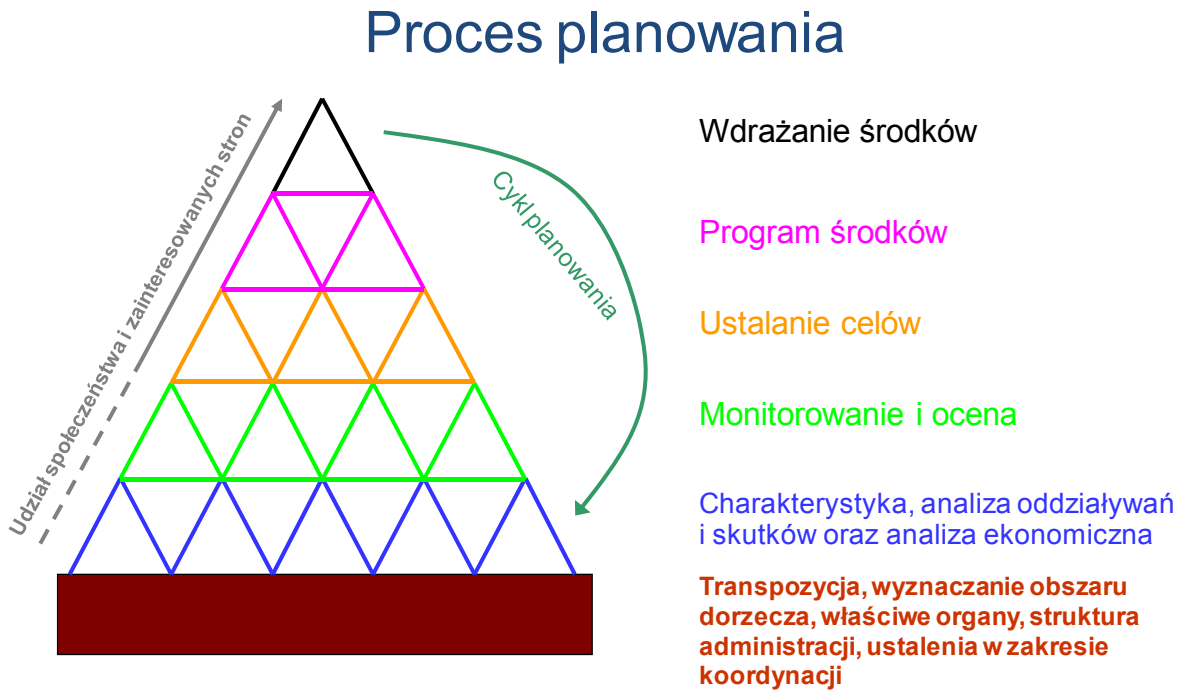
Głównym instrumentem wykonania ramowej dyrektywy wodnej jest plan gospodarowania wodami w dorzeczu i towarzyszący mu program środków. Proces planowania rozpoczyna się od transpozycji i porozumień administracyjnych, później następuje opracowanie charakterystyki obszaru dorzecza[2], monitorowanie i ocena stanu, ustalenie celów i na koniec opracowywany jest program środków i ich realizacji. Monitorowanie i ocena skuteczności środków stanowią niezbędne informacje, które wiążą jeden cykl planowania z następnym. Program środków jest narzędziem reagowania na zidentyfikowane oddziaływania, a tym samym umożliwia uzyskanie dobrego stanu dorzecza/jednolitej części wód.

---

[1] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej; uzupełniona dyrektywą w sprawie wód podziemnych (2006/118/WE) i dyrektywą w sprawie środowiskowych norm jakości (2008/105/WE).

[2] Obejmuje to analizę oddziaływań i skutków, analizę ekonomiczną, wyznaczenie granic jednolitych części wód oraz określenie typologii i warunków referencyjnych dla części wód powierzchniowych, a także podstawy oceny stanu ekologicznego.

Siła procesu planowania oraz adekwatność i rzetelność planu gospodarowania wodami w dorzeczu zależą od dobrego wykonania każdego etapu pośredniego. Jeżeli na przykład w trakcie analizy oddziaływań i skutków przeoczy się istotne oddziaływanie, to monitorowanie prawdopodobnie nie będzie dostosowane do jego oceny, a program środków nie będzie obejmował działań uwzględniających to oddziaływanie.



Rysunek 1: Schematyczne przedstawienie procesu planowania określonego w ramowej dyrektywie wodnej

3. OCENA PLANÓW GOSPODAROWANIA WODAMI W DORZECZU

Ocena planów gospodarowania wodami w dorzeczu opiera się na sprawozdawczości państw członkowskich, która obejmuje opublikowane plany i towarzyszącą im dokumentację[3], a także na sprawozdawczości elektronicznej za pośrednictwem Europejskiego Systemu Informacji Wodnej[4]. Ocena planów jest złożonym zadaniem, które wymaga przeanalizowania obszernych informacji w 21 językach.

Ocena Komisji będzie tak dokładna jak sprawozdawczość państw członkowskich. Uznaje się, że sprawozdawczość jest dla państw członkowskich poważnym przedsięwzięciem, szczególnie sprawozdawczość elektroniczna w Europejskim Systemie Informacji Wodnej. Istnieją przykłady sprawozdawczości bardzo dobrej jakości, lecz są też przypadki, w których w sprawozdaniach występują luki lub sprzeczności.

[3] Zob. http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps.

[4] Zob. http://water.europa.eu oraz w szczególności http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd.

4. AKTUALNA SYTUACJA W ZAKRESIE PRZYJMOWANIA PLANÓW GOSPODAROWANIA WODAMI W DORZECZU I SPRAWOZDAWCZOŚCI DOTYCZĄCEJ TYCH PLANÓW

23 państwa członkowskie przyjęły i zgłosiły wszystkie swoje plany. 4 państwa członkowskie (BE, EL, ES i PT) albo nie przyjęły planów, albo przyjęły i zgłosiły tylko niektóre plany. Ogółem Komisja otrzymała 124 plany gospodarowania wodami w dorzeczu (ze 174 spodziewanych). Spośród nich 75% dotyczyło dorzeczy transgranicznych[5].

W Belgii Region Flamandzki, Region Stołeczny Brukseli i Rząd Federalny (odpowiedzialny za wody przybrzeżne) przyjęły plany; oczekiwane są plany dla Regionu Walońskiego. W Hiszpanii zatwierdzone, ale niezgłoszone są plany gospodarowania wodami w dorzeczu Tinto Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate oraz Cuencas Mediterraneas Andaluzas, a przyjęty i zgłoszony jest wyłącznie plan dla Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluna (okręgu dorzecza Katalonii). W Portugalii i Grecji nie przyjęto ani nie zgłoszono żadnego planu.[6]



Rysunek 2[7]: Stan przyjęcia planów gospodarowania wodami w dorzeczu: ZIELONY – przyjęte. CZERWONY – brak przyjętego planu lub plan przyjęty częściowo.

Opóźnienia w przyjmowaniu pierwszego cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu w niektórych państwach członkowskich mają konsekwencje dla drugiego cyklu wykonania, zarówno w obrębie danych państw członkowskich, jak i dla innych krajów, z którymi współdzielą zlewnie.

---

5 Norwegia wdraża ramową dyrektywę wodną w ramach Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym w oparciu o szczegółowy harmonogram określony w tym porozumieniu. Z tego względu Norwegia przyjęła 9 pilotażowych planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

6 Trybunał orzekł na niekorzyść Belgii, Grecji i Portugalii z powodu nieprzyjęcia i niezgłoszenia planów. Oczekiwany jest wyrok w odniesieniu do Hiszpanii. Wspomniane sprawy, w których wydano wyrok, to: Greece - C-297/11, Belgium - C-366/11, Portugal - C-223/11.

7 Zaktualizowany przegląd znajduje się pod adresem http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm.

5. USTALENIA KOMISJI: GŁÓWNE PRZESŁANIA I ZALECENIA

5.1. Czy cel uzyskania dobrego stanu w 2015 r. zostanie osiągnięty?

Określony w ramowej dyrektywie wodnej cel uzyskania dobrego stanu jest niezbędny dla zapewnienia długoterminowej dostępności wystarczającej ilości wody dobrej jakości. Uzyskanie dobrego stanu wszystkich wód umożliwi ekosystemom wodnym odtworzenie się i świadczenie usług ekosystemowych, niezbędnych do wspierania życia i działalności gospodarczej, które są uzależnione od wody.

Ocena planów gospodarowania wodami w dorzeczu wskazuje na to, że oczekiwane są postępy w osiąganiu celu, lecz znaczący odsetek jednolitych części wód nie uzyska dobrego stanu w 2015 r. Wynika to z kilku przyczyn. W ramach przeprowadzonej przez Komisję[8] oceny planów gospodarowania wodami w dorzeczu określono główne przeszkody napotkane w każdym państwie członkowskim i podkreślono, że głównymi oddziaływaniami na środowisko wodne pozostają oddziaływania hydromorfologiczne, zanieczyszczenie i nadmierne odprowadzanie wód.

	Liczba państw członkowskich	**Liczba jednolitych części wód**	**% części wód w dobrym stanie lub które mogą osiągnąć dobry stan w 2009 r.**	**% części wód w dobrym stanie lub które mogą osiągnąć dobry stan w 2015 r.**	**Postęp w latach 2009-2015 w %**	**Stan nieznany w 2009 r. w %[9]**
Stan ekologiczny wód powierzchniowych	21[10]	82684	43	53	10	15
Stan chemiczny wód powierzchniowych	Informacje zbyt nieprecyzyjne, aby określić poziom bazowy dla 2009 r.[11]					40
Monitorowanie stanu ilościowego wód podziemnych[12]	24	5197	85	92	7	6
Stan	24	5197	68	77	9	3

8 Zob. towarzyszące dokumenty robocze służb Komisji.

9 Nie uwzględniono ES, PT i EL z powodu braku planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

10 Stan ekologiczny: kraje, które nie zgłosiły planów gospodarowania wodami w dorzeczu lub nie zgłosiły wyłączenia, lub mają wysoki nieznany stan, nie są uwzględnione.

11 Stan chemiczny: ponad 40 % części wód powierzchniowych zgłoszono jako mające „nieznany stan chemiczny", a w odniesieniu do reszty jednolitych części wód ocena nie jest porównywalna.

12 Dane liczbowe nie obejmują FI i SE, które mają bardzo dużą liczbę małych jednolitych części wód w dobrym stanie.

	Liczba państw członkowskich	Liczba jednolitych części wód	% części wód w dobrym stanie lub które mogą osiągnąć dobry stan w 2009 r.	% części wód w dobrym stanie lub które mogą osiągnąć dobry stan w 2015 r.	Postęp w latach 2009-2015 w %	Stan nieznany w 2009 r. w %[9]
chemiczny wód podziemnych[12]						

Źródło: informacje zgłoszone przez państwa członkowskie, 2012 r.

Informacje przekazane w planach gospodarowania wodami w dorzeczu na temat stanu chemicznego wód powierzchniowych są niewystarczająco precyzyjne, aby wyznaczyć poziom bazowy dla 2009 r. Jakość chemiczna jednolitych części wód znacznie się poprawiła w ciągu ostatnich 30 lat, ale sytuacja w odniesieniu do substancji priorytetowych określonych w ramowej dyrektywie wodnej jest gorsza od założonych celów. Zgłoszono duży odsetek części wód powierzchniowych o nieznanym stanie chemicznym. Ponadto pierwsze plany gospodarowania wodami w dorzeczu wskazują na różne poziomy wykonania dyrektywy 2008/105/WE, w której określono środowiskowe normy jakości, co powoduje, że trudno porównać ocenę stanu chemicznego w państwach członkowskich.

W ramowej dyrektywie wodnej uznaje się, że w przypadku niektórych jednolitych części wód uzyskanie dobrego stanu może zająć więcej czasu. Z tego powodu państwa członkowskie mogą skorzystać z wyłączenia na podstawie naturalnych warunków jednolitej części wód i przedłużyć termin do 2027 r. lub późniejszej daty[13].

Termin osiągnięcia dobrego stanu można również przedłużyć, jeżeli między innymi przywrócenie dobrego stanu części wód do 2015 r. jest technicznie niemożliwe lub nieproporcjonalnie kosztowne[14]. W przypadku zastosowania wyłączeń ramowa dyrektywa wodna zawiera wymóg, aby w planach gospodarowania wodami w dorzeczu państwa członkowskie uzasadniły i wyjaśniły przyczyny skorzystania z wyłączenia. Oznacza to wyjaśnienie na jakiej podstawie dokonano oceny warunków naturalnych, nieproporcjonalnych kosztów lub technicznej niewykonalności, oraz określenie sposobu działania na rzecz osiągnięcia celu, jakim jest dobry stan. To uzasadnienie ma zasadnicze znaczenie dla przejrzystości i rozliczalności procesu decyzyjnego.

W planach gospodarowania wodami w dorzeczu wyłączenia są zbyt często wykorzystywane do uzasadnienia istniejących sposobów korzystania z wód i praktyk gospodarowania, które świadczą o tym, że osiągnięcie celów ramowej dyrektywy wodnej w ogóle nie jest planowane.

Zalecenia dla państw członkowskich:

– *należy ocenić przeszkody, które utrudniły wykonanie pierwszego cyklu, i podjąć działania w celu przezwyciężenia tych przeszkód w drugim cyklu;*

– *należy wprowadzać ambitniejsze środki na rzecz osiągnięcia dobrego stanu. W przypadku niepewności co do skuteczności środków należy podejmować środki, które nie będą miały niekorzystnych następstw.*

[13] Artykuł 4 ust. 4 lit. c).
[14] Artykuł 4 ust. 4, 5 i 7.

5.2. Monitorowanie i ocena: rozległa wiedza na potrzeby podejmowania świadomych decyzji

Rzetelne monitorowanie i metody kompleksowej oceny stanu jednolitych części wód to zasadnicze elementy należytej gospodarki wodnej. Koszt monitorowania jest znacznie niższy niż koszt nieodpowiednich decyzji.

W ramowej dyrektywie wodnej przewidziane są programy monitorowania, które można dostosować i wykorzystać do określenia priorytetów pod względem monitorowania obszarów, w których jest to najbardziej potrzebne. Inteligentne programy monitorowania powinny stanowić integralny element budowania bazy dowodów na potrzeby opracowywania i wdrażania środków. W wielu programach monitorowania nie jest oczywiste, czy i jak informacje dotyczące charakterystyki i oddziaływań są wykorzystywane w późniejszym opracowywaniu planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

Wyraźne braki w monitorowaniu pojawiają się w informacjach zgłoszonych Komisji. Zgodnie z tymi informacjami około 15 % części wód powierzchniowych w UE ma nieznany stan ekologiczny, a 40 % ma nieznany stan chemiczny. W niektórych państwach członkowskich ekologiczny i chemiczny stan wód jest nieznany w przypadku ponad 50 % jednolitych części wód. Konieczne są zdecydowane wysiłki.

Zgodnie z definicją zawartą w ramowej dyrektywie wodnej stan ekologiczny jest określeniem jakości struktury i funkcjonowania ekosystemu wodnego. W ramach ćwiczenia interkalibracyjnego w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej porównano metody państw członkowskich w zakresie oceny stanu ekologicznego, aby zagwarantować, że są one spójne z definicjami zawartymi w ramowej dyrektywie wodnej, co zapewnia porównywalność wyników we wszystkich państwach członkowskich. Sprzyjało to szeroko zakrojonej wymianie informacji, która umożliwiła krajom mniej doświadczonym w ocenie stanu ekologicznego korzystanie z wiedzy innych państw.

Pomimo znaczących postępów niektóre kraje wykazują istotne braki pod względem opracowania i stosowania metod oceny. Często ćwiczenie interkalibracyjne traktowano jak działanie naukowe niewykorzystywane w gospodarce wodnej. Znaczne luki istnieją w przypadku wód przejściowych i przybrzeżnych, a także metod oceny biologicznej wrażliwych na oddziaływania hydromorfologiczne, które są najważniejszymi oddziaływaniami uniemożliwiającymi jednolitym częściom wód uzyskanie dobrego stanu ekologicznego.

Jeżeli chodzi o ocenę stanu chemicznego, to duży odsetek jednolitych części wód ma stan nieznany. Monitorowanie chemiczne jest niewystarczające w wielu krajach, gdzie nie wszystkie substancje priorytetowe są monitorowane lub liczba jednolitych części wód objętych monitorowaniem jest ograniczona.

Zalecenia dla państw członkowskich:

– *należy udoskonalić i rozwinąć narzędzia monitorowania i oceny, aby zapewnić statystycznie rzetelny i kompleksowy obraz stanu środowiska wodnego dla celu przyszłego planowania.*

5.3. Ramy prawne i zarządzanie

Solidne ramy prawne i odpowiednie struktury zarządzania to zasadnicze warunki udanego zintegrowanego gospodarowania wodami w dorzeczu.

W ramowej dyrektywie wodnej położono nowy nacisk na gospodarkę wodną poprzez umieszczenie ochrony środowiska i celów ekologicznych w centrum zintegrowanego podejścia do gospodarki wodnej w skali dorzecza. W tym celu oczekiwano dostosowania istniejących ram prawnych i administracji zajmującej się gospodarką wodną.

Chociaż osiągnięto znaczne postępy, to nie miały one miejsca w większości państw członkowskich, gdzie nadal utrzymywane jest *status quo*. Cele środowiskowe ramowej dyrektywy wodnej wydają się być uwzględnione jako cele dodatkowe, ale nie są naprawdę brane pod uwagę w decyzjach politycznych.

Niezbędna jest odpowiednia koordynacja procesu decyzyjnego we wszystkich sektorach. Decyzje dotyczące działalności gospodarczej, w których nie uwzględnia się obecnej i przyszłej dostępności zasobów wodnych, mogą prowadzić do niezrównoważonych praktyk, takich jak nadmierna eksploatacja zasobów, mających negatywne skutki dla środowiska, ludności i pozostałych sektorów gospodarki. Wraz z przyjęciem ramowej dyrektywy wodnej państwa członkowskie miały włączyć do planów gospodarowania wodami w dorzeczu środki dotyczące wszystkich sposobów użytkowania wód i zapewnić spójność planów gospodarowania wodami w dorzeczu z innymi narzędziami planowania przestrzennego. W ramowej dyrektywie wodnej nastąpiło także przejście z tradycyjnego podejścia opartego na sposobie użytkowania wód na bardziej zintegrowane podejście, które powinno być odzwierciedlone w zarządzaniu. Zrealizowano to w różnym stopniu. W niektórych przypadkach odpowiedzialność za wykonanie ramowej dyrektywy wodnej powierzono wyspecjalizowanym jednostkom bez wyraźnego powiązania z powszednią gospodarką wodną lub informacjami zwrotnymi na poziomie dorzecza. Wskutek tego powstają częściowo pokrywające się rodzaje podejścia, a w niektórych przypadkach decyzje i działania niezgodne z celami ramowej dyrektywy wodnej.

Współpraca transgraniczna i koordynacja procesów wykonania dyrektywy również mają zasadnicze znaczenie dla wdrożenia wynikającej z ramowej dyrektywy wodnej zasady gospodarowania wodami w skali dorzecza, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że dorzecza transgraniczne występują na większości terytorium UE. Wraz z przyjęciem ramowej dyrektywy wodnej współpraca międzynarodowa została znacznie wzmocniona i poprawiona. W niektórych przypadkach rozwinęła się od wymiany informacji do wspólnego diagnozowania problemu i wspólnego podejmowania decyzji w sprawie środków transgranicznych. W odniesieniu do dużych transgranicznych dorzeczy opracowano wspólne plany gospodarowania wodami w dorzeczu, lecz nadal należy kontynuować koordynowanie środków.

Udział społeczeństwa i użytkowników w gospodarce wodnej to kolejny ważny element wprowadzony poprzez ramową dyrektywę wodną. Proaktywne podejście może doprowadzić do podjęcia optymalnych decyzji, które będą w większym stopniu dopuszczalne i lepiej wdrażane w praktyce. Ważna jest przejrzystość w odniesieniu do sposobu uwzględniania wyników procesów konsultacji. W dziedzinie tej istnieją pewne dobre przykłady.

Zalecenia dla państw członkowskich:

– *należy w dalszym stopniu wzmacniać zintegrowaną, międzydyscyplinarną gospodarkę wodną, szukać rozwiązań, które w dłuższej perspektywie równoważą ochronę środowiska i trwały rozwój gospodarczy oraz w razie konieczności dostosowywać podejście prawne i administracyjne;*

– *od początku procesu przygotowywania planu gospodarowania wodami w dorzeczu należy koordynować działania z krajami na obszarach wspólnych dorzeczy oraz wspólnie z nimi uzgadniać i wdrażać środki transgraniczne;*

– *od początku procesu planowania należy angażować zainteresowane strony i organy oraz zachowywać przejrzystość.*

5.4. Łączenie aspektów ilościowych i jakościowych w gospodarce wodnej

Dobra gospodarka wodna powinna łączyć aspekty ilościowe i jakościowe: osiągnięcie celów ramowej dyrektywy wodnej jest możliwe tylko wtedy, gdy dla ekosystemów wodnych dostępna jest wystarczająca ilość czystej wody. W tym celu konieczny jest przepływ ekologiczny, aby wspierać stan ekologiczny i zapewnić dostępność wody do różnych zastosowań. Znaczenie kwestii związanych z ilością wody jest dostrzegane w wielu dorzeczach w całej Europie. W planach gospodarowania wodami w dorzeczu określono środki ukierunkowane na problemy związane z niedoborem wody i suszą, co do których oczekuje się, że zostaną spotęgowane przez skutki zmiany klimatu[15]. W planach tych stwierdzono jednak niedociągnięcia pod względem jakości i dostępności zbiorów danych oraz brak spójnych środków.

W wielu planach gospodarowania wodami w dorzeczu zawarte są informacje na temat skutków zmiany klimatu, ale w większości przypadków informacje te nie mają wpływu na wybór środków i mają zostać uwzględnione bardziej szczegółowo w kolejnym cyklu planowania takich planów.

Zarządzanie zagrożeniem powodziowym jest nieodłączną częścią zintegrowanej gospodarki wodnej, w rezultacie czego kwestie związane z powodziami są wspominane w planach gospodarowania wodami w dorzeczu w całej UE, w szczególności jako powód silnej zmiany jednolitej części wód. Drugi cykl planów gospodarowania wodami w dorzeczu będzie trzeba skoordynować z pierwszymi planami zarządzania zagrożeniem powodziowym.

Zalecenia dla państw członkowskich:

– *należy stosować systemy ekologicznego spływu, aby zagwarantować, że organy i użytkownicy wiedzą, jak dużo wody i jaki system spływu są potrzebne do osiągnięcia celu jakim jest zapewnienie dobrego stanu ekologicznego;*

– *należy ulepszyć zbiory danych dotyczących ilości wody, dostępności wody i prognozowanych tendencji w dziedzinie zapotrzebowania, aby móc opracować spójne i efektywne zestawy środków;*

– *w planach gospodarowania wodami w dorzeczu należy uwzględnić skutki zmiany klimatu;*

[15] Komunikat w sprawie przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz.

– *przygotowania i konsultacje w zakresie planów zarządzania zagrożeniem powodziowym należy skoordynować z drugim cyklem planów gospodarowania wodami w dorzeczu, aby zapewnić spójność.*

5.5. Zasadnicza rola prawodawstwa poprzedzającego ramową dyrektywę wodną w osiągnięciu celów tej dyrektywy

Przed ramową dyrektywą wodną problem znaczących oddziaływań na środowisko wodne uwzględniono w polityce wodnej UE poprzez przyjęcie dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych oraz dyrektywy azotanowej[16]. Dyrektywy te służą zapewnieniu ochrony wody w odniesieniu do oddziaływań substancji biogennych związanych z rolnictwem i rozwojem urbanistycznym oraz przyczyniają się do osiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej.

Wykonanie dyrektywy azotanowej jest stosunkowo zaawansowane w starych państwach członkowskich (UE-15), lecz znacznie mniej zaawansowane w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. (UE-12) i korzystały z okresów przejściowych. Najważniejsze wąskie gardła to brak wsparcia finansowego i odpowiedniego planowania.

Najnowsze sprawozdania[17] złożone zgodnie z dyrektywą w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych wskazują na to, że systemy zbierania ścieków istniały w odniesieniu do 99 % całkowitego ładunku zanieczyszczeń w UE-15 i 65 % całkowitego wytworzonego ładunku w UE-12. Oczyszczanie wtórne dotyczyło 96 % ładunku w UE-15 i 48 % ładunku w UE-12. Bardziej rygorystyczne oczyszczanie obejmowało 89 % ładunku w UE-15 i 27 % wytworzonego ładunku w UE-12. Dostępność zasobów na pokrycie kosztów inwestycji pozostaje wąskim gardłem w odniesieniu do zgodności. Z tego względu należy promować opłacalne, innowacyjne rozwiązania techniczne.

Zanieczyszczenie z emisji przemysłowych jest regulowane dyrektywą w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli[18]. Ostatnie sprawozdanie z wykonania tej dyrektywy wskazuje na to, że chociaż zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola doprowadziły w wielu państwach członkowskich do znaczącego usprawnienia prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska w kontekście przemysłu, zbyt wiele pozwoleń dotyczyło dopuszczalnych wielkości emisji, które były niezgodne z najlepszymi dostępnymi technikami (BAT) i niewystarczająco chroniły środowisko wodne.

Zalecenia dla państw członkowskich:

---

16 Dyrektywa Rady 91/271/EWG dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.U. L135 z 30.5.91, oraz dyrektywa Rady 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. L375 z 31.12.91.

17 6. dokument Komisji podsumowujący wdrożenie dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych – dokument roboczy służb Komisji SEC(2011)1561 wersja ostateczna (lata referencyjne 2007/2008).

18 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U. L 24 z 29.1.2008, s. 8–29. Od dnia 7 stycznia 2014 r. ma zostać zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). Zob. http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

– *należy wzmocnić programy działania w ramach dyrektywy azotanowej i usprawnić wyznaczanie stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami, poprawić wskaźniki zgodności dotyczące oczyszczania ścieków poprzez ustanowienie odpowiednich planów inwestycyjnych i zapewnić zgodność dopuszczalnych wielkości emisji z najlepszymi dostępnymi technikami.*

5.6. Promowanie racjonalnego korzystania z wody poprzez ustalanie odpowiednich cen wody

Przejrzystość w formie odpowiednich informacji na temat kosztów wody jest podstawą opracowywania polityki ustalania cen wody, które zapewniają odpowiednie zachęty dla użytkowników do efektywnego gospodarowania wodą zgodnie z ramową dyrektywą wodną. Jak dotąd poczyniono jednak niewielkie postępy we wdrażaniu przejrzystej polityki cenowej.

Efektywne korzystanie z wody wymaga mierzenia ilości zużytej wody. Stawki ryczałtowe, taryfy oparte na nawadnianym obszarze lub rachunki dzielone pomiędzy użytkowników nie stanowią zachęty do zrównoważonego korzystania z wody. W pewnych państwach członkowskich w niektórych sektorach, takich jak rolnictwo czy gospodarstwa domowe, pomiar zużycia wody nie jest w pełni wprowadzony.

Zwrot finansowych kosztów usług wodnych, w tym kosztów inwestycji, zapewnia niezbędną długoterminową stabilność inwestycji. Koszty środowiskowe i koszty zasobów również stanowią istotną część zwrotu kosztów, co ma na celu zagwarantowanie, że efekty zewnętrzne generowane przez korzystanie z wody i jej usuwanie są odpowiednio odzyskiwane. Ponadto koszt usług wodnych powinien podlegać zwrotowi z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”[19].

Istnieje bardzo niewiele państw członkowskich, które wdrożyły przejrzyste zasady zwrotu kosztów środowiskowych i kosztów zasobów. Zwrot kosztów wprowadzony jest w większym lub mniejszym stopniu w gospodarstwach domowych i przemyśle. Jeżeli chodzi o rolnictwo, w wielu miejscach opłata za wodę jest pobierana tylko w ograniczonym stopniu.

Ocena planów gospodarowania wodami w dorzeczu wskazuje na niską jakość oceny kosztów i korzyści. Konieczna jest znaczna poprawa w tym zakresie oraz określenie wspólnej metodyki obliczania kosztów (w tym kosztów ekologicznych i kosztów zasobów) i korzyści (w tym usług ekosystemowych). W przeciwnym razie nie można będzie zapewnić wdrożenia efektywnej polityki cenowej ani uniknąć nieproporcjonalnych i nieodpowiednich środków.

Zalecenia dla państw członkowskich:

[19] Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 9 państwom członkowskim, które wprowadziły wąską interpretację usług wodnych, ograniczoną do wody pitnej i uzdatniania wody.

– *należy zapewnić przejrzystość i uczciwość polityki ustalania cen wody oraz oprzeć ją na pomiarach;*

– *należy udoskonalić ocenę kosztów i korzyści, aby zapewnić zwrot kosztów.*

5.7. Finansowanie środków

Programy środków państw członkowskich zawierają różne instrumenty (prawne, administracyjne, techniczne, dotyczące infrastruktury, szkolenia itd.) i są potencjalnie finansowane na różne sposoby. Oczekuje się, że część środków zostanie pokryta z budżetu państwa, ale również od operatorów prywatnych oczekuje się, że zapewnią środki finansowe, np. poprzez zapisy dotyczące zwrotu kosztów. Fundusze europejskie – fundusze strukturalne, Fundusz Spójności lub fundusze w ramach WPR – również mogą przyczynić się do finansowania niektórych środków określonych w ramowej dyrektywie wodnej.

Wniosek Komisji dotyczący nowego rozporządzenia LIFE na lata 2014-2020 obejmuje możliwość współfinansowania projektów, które łączą różne fundusze UE i inne źródła finansowania w ramach jednego projektu zakrojonego na dużą skalę, mającego na celu wdrożenie środków na mocy ramowej dyrektywy wodnej.

Wniosek Komisji w sprawie polityki spójności na lata 2014-2020 opiera się na najważniejszych elementach ramowej dyrektywy wodnej i zawiera propozycję uwarunkowania *ex ante* dotyczącego wykorzystania Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych w sektorze wodnym. Polityka spójności stanowi możliwość połączenia potrzeb w zakresie gospodarowania wykorzystaniem wody i wdrażania polityki wodnej.

Decyzje w sprawie finansowania muszą być dopasowane do priorytetów określonych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Większość planów gospodarowania wodami w dorzeczu nie zawiera precyzyjnych informacji na temat wysokości kosztów wdrożenia środków i sposobu ich finansowania. Mechanizmy finansowania i dostępność środków finansowych należy określić przy wyborze środków, inaczej nie ma pewności co do tego, czy ich wdrożenie jest możliwe.

Zalecenia dla państw członkowskich:

– *decyzje w sprawie finansowania (w tym dotyczące funduszy UE) należy dostosować do priorytetów i działań określonych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu, w tym do spełnienia wymogów zawartych w przepisach UE dotyczących wody;*

– *w planie gospodarowania wodami w dorzeczu i w programach środków należy uwzględnić koszt środków i organy odpowiedzialne oraz wskazać, kto ponosi koszty.*

5.8. Integracja z innymi obszarami polityki

Gospodarowanie gruntami, rolnictwo, rozwój obszarów miejskich, elektrownie wodne, żegluga, ochrona przeciwpowodziowa – wszystkie te obszary mają potencjalnie ważne skutki dla zasobów wodnych. Proces tworzenia planu gospodarowania wodami w dorzeczu

zapewnia wyjątkową możliwość interakcji z tymi sektorami i opracowania ram, w których te działania powinny odbywać się w zrównoważony sposób. Wykonanie ramowej dyrektywy wodnej wymaga włączenia celów w zakresie polityki wodnej do rozwoju i planowania działalności gospodarczej uzależnionej od wody.

Ponad 90 % ocenionych planów gospodarowania wodami w dorzeczu wskazuje na to, że rolnictwo znacząco oddziałuje na dorzecze, w tym poprzez źródła punktowej emisji zanieczyszczeń lub zanieczyszczenia o charakterze rozproszonym, gdzie zanieczyszczeniami są materia organiczna, substancje biogenne, pestycydy, i poprzez oddziaływania hydromorfologiczne.

Pomimo że w programach środków można znaleźć wiele różnych środków technicznych, nietechnicznych lub instrumentów gospodarczych, to brakuje ważnych elementów (zakresu, harmonogramu i finansowania). Zasadniczo plany gospodarowania wodami w dorzeczu nie obejmują zdecydowanych działań w odniesieniu do oddziaływań o charakterze rolniczym ani nie włączają rolników w wystarczającym stopniu w proces wykonania ramowej dyrektywy wodnej[20]. Ponadto brakuje w nich szczegółowych informacji na temat sposobów wykorzystania możliwości wynikających z programów rozwoju obszarów wiejskich.

Wnioski Komisji w sprawie reformy WPR[21] zawierają kilka elementów, które mogłyby znacznie poprawić interakcję pomiędzy rolnictwem a polityką wodną. Obejmują one włączenie ramowej dyrektywy wodnej, w zależności od warunków, do zasady wzajemnej zgodności, ekologizację pierwszego filaru WPR i system programowania w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, w którym wyraźnie określa się efektywne korzystanie z wody i gospodarkę wodną jako podpriorytety uwzględniane w programach rozwoju obszarów wiejskich.

W art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej dotyczącym nowych projektów i modyfikacji jednolitych części wód określone są warunki, zgodnie z którymi można wypracować kompromis pomiędzy ochroną wód a rozwojem gospodarczym. Zgodnie z tym artykułem nowe modyfikacje uzależnione są od zawarcia szczegółowych wyjaśnień w planie gospodarowania wodami w dorzeczu. Spośród 116 ocenionych planów, które odnosiły się m.in. do wyłączeń, zaledwie w 12 planach wspomniano o projektach wchodzących w zakres stosowania art. 4 ust. 7. Chociaż to oczywiste, że istnieje więcej projektów, planowanych lub realizowanych, które prawdopodobnie spowodują pogorszenie stanu jednolitych części wód, nie są one wymienione w planach gospodarowania wodami w dorzeczu.

Brak odniesień do nowych projektów i programów w większości planów gospodarowania wodami w dorzeczu wskazuje na niewykorzystaną możliwość pod względem zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej w ramach rzeczywiście zintegrowanej gospodarki wodnej.

W kontekście art. 4 ust. 7 na szczególną uwagę zasługują elektrownie wodne. Trzeba odpowiednio uwzględnić znaczny wpływ elektrowni wodnych na środowisko. Remont i rozbudowa istniejących instalacji powinny mieć pierwszeństwo przed nowymi przedsięwzięciami, które muszą być podparte oceną strategiczną za poziomie dorzecza, przy

---

[20] Zob. "Wytyczne dla administracji dotyczące zwiększania jasności i przejrzystości środków rolniczych ramowej dyrektywy wodnej na poziomie gospodarstw rolnych" i "Włączenie kwestii związanych z wodą do usług doradztwa rolniczego" na stronie internetowej DG ENV, dostępne we wszystkich językach UE.

[21] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

wyborze optymalnej lokalizacji w kategoriach produkcji energii i najniższego poziomu wpływu na środowisko[22].

Podobnie żegluga śródlądowa, chociaż potencjalnie jest środkiem transportu charakteryzującym się niskim poziomem emisji dwutlenku węgla, również może niekorzystnie oddziaływać na środowisko wodne. W kontekście wspólnej strategii wdrażania i innych procesów opracowano obszerne wytyczne[23], które należy wykorzystać w celu zagwarantowania zrównoważonego rozwoju żeglugi śródlądowej, który nie utrudnia osiągnięcia celów ramowej dyrektywy wodnej.

Oddziaływania śródlądowe wpływają na stan środowiska morskiego. Środki podejmowane w oparciu o plany gospodarowania wodami w dorzeczu przyczynią się do uzyskania dobrego stanu ekologicznego zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej[24]. Dyrektywa ta zawiera wymóg opracowania do 2015 r. programu środków, dla których korzystna byłaby koordynacja z planami gospodarowania wodami w dorzeczu opracowanymi w drugim cyklu do 2015 r.

Zalecenia dla państw członkowskich

– *należy korzystać z procesu tworzenia planu gospodarowania wodami w dorzeczu, aby zapewnić jasne ramy rozwoju działalności gospodarczej uzależnionej od wody;*

– *należy poprawić współpracę z rolnikami przy przygotowywaniu programu środków, aby zapewnić wykonalność i akceptację tych środków przez rolników; należy dopilnować, aby system doradztwa rolniczego odgrywał aktywną rolę, oraz badać możliwości w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich;*

– *należy równoważyć dobrowolne działania i obowiązkowe środki w rolnictwie, aby zapewnić solidną podstawę dla programów rozwoju obszarów wiejskich i wymogów związanych z zasadą wzajemnej zgodności w odniesieniu do wody; trzeba w większym stopniu opierać się na wielofunkcyjnych, naturalnych środkach retencji wody;*

– *w planie gospodarowania wodami w dorzeczu należy koordynować i uwzględniać programy, plany i projekty mające wpływ na środowisko wodne (takie jak dotyczące: żeglugi, elektrowni wodnych lub środków ochrony przeciwpowodziowej).*

---

22 Dokument programowy w ramach wspólnej strategii wdrażania w sprawie ramowej dyrektywy wodnej i oddziaływania hydromorfologicznego. Zalecenia dotyczące lepszej integracji kierunków polityki (2006). http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/_EN_1.0_&a=d

23 *Ibidem*; zob. także wspólne oświadczenie w sprawie żeglugi śródlądowej i zrównoważenia ekologicznego w dorzeczu Dunaju (2007); Podręcznik w ramach projektu PLATINA dotyczący dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego planowania dróg wodnych (PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning) (2011); wytyczne Komisji w sprawie zrównoważonego rozwoju śródlądowych dróg wodnych oraz zarządzania nimi w kontekście prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska (2012).

24 Dyrektywa 2008/56/WE ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz.U. L164 z 25.6.2008.

6. WNIOSKI

- W przygotowanie i opracowanie planów gospodarowania wodami w dorzeczu włożono dużo wysiłku. Nasza wiedza o stanie wód w UE i działaniach, które na nie wpływają, jest większa niż kiedykolwiek wcześniej. Ocena Komisji wskazuje jednak na to, że aby zapewnić osiągnięcie celów ramowej dyrektywy wodnej w cyklach w latach 2015, 2021 i 2027, konieczne są bardziej zdecydowane wysiłki.

- Istnieją dobre przykłady wykonania wszystkich aspektów ramowej dyrektywy wodnej. Państwa członkowskie, które pozostają w tyle pod względem zatwierdzania i wdrażania planów gospodarowania wodami w dorzeczu, mają zatem szansę uczenia się od innych, aby przeciwdziałać opóźnieniom.

- Wykonanie dyrektywy powinno zapewniać prowadzenie gospodarki wodnej w oparciu o lepsze zrozumienie najważniejszych zagrożeń i oddziaływań w dorzeczu na podstawie prawidłowego monitorowania. Skutkiem tego będą opłacalne interwencje mające na celu zapewnienie długoterminowych, zrównoważonych dostaw wody dla ludzi, przedsiębiorstw i przyrody.

- Komisja nadal będzie dążyć do owocnej, nieformalnej współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w kontekście wspólnej strategii wdrażania i propagować taką współpracę.

- Komisja wraz państwami członkowskimi będzie też prowadzić dwustronne działania następcze w odniesieniu do realizacji zaleceń przedstawionych przez nią w niniejszym sprawozdaniu z wykonania i w dokumentach towarzyszących, jednocześnie egzekwując, w razie konieczności, zobowiązania wynikające z ramowej dyrektywy wodnej.

- Ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu zostały wykorzystane do określenia propozycji o charakterze politycznym zawartych w komunikacie Komisji w sprawie „planu ochrony zasobów wodnych Europy” i będą dalej omawiane w ramach wspólnej strategii wdrażania.